

I. La evaluación en la cooperación



Evaluación con perspectiva de género: una evaluación de mayor calidad, alcance y rigor

MARÍA BUSTELO RUESTA

Directora del Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas
Universidad Complutense de Madrid

Resumen

Hablamos de ponernos las gafas de género cuando hacemos análisis que consideran los efectos diferenciados que tiene lo que se planifica, decide, hace y evalúa sobre mujeres y hombres por el mero hecho de serlo. Es decir, por los diferentes y desiguales roles de género que se les han asignado y siguen asignando a unas y otros.

A través de varios ejemplos podemos advertir que, por un lado, una evaluación que se realice con perspectiva de género, es una evaluación de mayor calidad; por otro, que la evaluación nos puede ayudar a detectar cuándo dicha perspectiva de género se ha perdido o evaporado a lo largo del ciclo de intervención. Igualmente, que el conocimiento experto de género ha sido y sigue siendo necesario para poder ayudar a detectar lo que ha estado “normalizado” durante tanto tiempo.

Palabras clave: evaluación, perspectiva de género, calidad.

Abstract

We talk about emphasizing the gender-perspective when elaborating analysis that consider the different effects on what is planned, decided, made and evaluated on women and men only because of being women and men. I mean, because of the different and unequal roles of gender that has been and still are assigned to each one.

Through several examples we can notice that, on the one hand, an evaluation elaborated with gender perspective is a higher quality evaluation; on the other hand, the evaluation can help us detect when the gender perspective has been lost or evaporated along the intervention cycle. Also, that the expert knowledge of gender has been and still is a necessity to detect what has been “normalised” during so many time.

Key words: evaluation, gender perspective, higher quality.

A Elena Lasheras, feminista valiente, vital y necesaria al frente de la Librería de Mujeres de Madrid y de la Editorial Horas y Horas, por su contribución y apoyo al feminismo académico, con la que tuve el inmenso privilegio de compartir veinticinco años de amistad, conversaciones, debates y vida.

¿Por qué la perspectiva de género en evaluación?

Hablamos de ponernos las gafas de género cuando hacemos análisis que consideran los efectos diferenciados que tiene lo que se planifica, decide, hace y evalúa sobre mujeres y hombres por el mero hecho de serlo. Es decir, por los diferentes y desiguales roles de género que se les han y siguen asignando a unas y otros.

Se pueden poner algunos ejemplos de cómo el análisis de género puede ser especialmente fructífero a la hora de planificar, decidir y evaluar intervenciones. Por ejemplo, el Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (plan PIVE), ha sido una medida consistente en la reducción del impuesto de matriculación en la compra de un coche nuevo, con la intención de incentivar la renovación del parque móvil tanto por razones de seguridad vial como de apoyo a la industria automovilística. Sin embargo, ha beneficiado en mayor medida, con casi total seguridad, a ciudadanos que a ciudadanas (¿es esto lo que queremos?), ya que hay una mayoría de hombres entre las personas que utilizan y compran vehículos privados, en comparación con el transporte público, más usado por mujeres.

Otro ejemplo es el airbag de los coches. Durante un tiempo no se entendió por qué se producía un mayor número de muertes de mujeres entre las personas accidentadas, hasta que se descubrió que en la fabricación de los primeros airbags no se tuvo en cuenta la distinta anatomía de las mujeres (análisis de sexo), no utilizando “dummies” femeninos en las pruebas, especialmente para el asiento de copiloto, frecuentemente más utilizado por mujeres (análisis de género).

Al igual que vemos que la ceguera de género en la producción de vehículos más seguros afecta de manera muy negativa a las mujeres, debemos aplicar dicho análisis a la fase de evaluación de las intervenciones, para ser capaces de detectar dichas cegueras y corregirlas. Propongo por tanto, reanalizar críticamente una evaluación de un programa de prevención de drogodependencia en centros educativos que yo misma realicé en los años noventa, y en la que no fui capaz de detectar la ausencia de perspectiva de género en el programa. En aquellos años ya existían buenos datos en series longitudinales que nos demostraban que la variable sexo es una de las que explica mayores diferencias, tanto en el consumo de sustancias como en las motivaciones al consumo. Sin embargo, en el programa y los materiales pensados y formulados para que el profesorado los utilizara en tutorías, no se tuvieron en cuenta dichas diferencias –y eso a pesar de que sí se diferenciaba cuidadosamente por edad, de 12-14 y de 14-16–, invisibilizando los perfiles más femeninos. En este ejemplo, no sólo la propia evaluación se hizo con ausencia de perspectiva de género, sino que ésta tampoco detectó la ceguera del programa, lo que hubiera podido redundar en una mejora en la calidad del programa.

¿Qué lecciones podemos extraer de estos ejemplos? Por un lado, una evaluación que se realice con perspectiva de género, es una evaluación de mayor calidad. Por otro, que la evaluación nos puede ayudar a detectar cuándo dicha perspectiva de género se ha perdido o evaporado a lo largo del ciclo de intervención. Igualmente, que el conocimiento experto de género ha sido y sigue siendo necesario para poder ayudar a detectar lo que ha estado “normalizado” durante tanto tiempo.

¿Cómo hemos llegado hasta aquí? Una breve mirada histórica a las políticas de género

El movimiento feminista radical de los años sesenta consigue introducir en la agenda la lu-

cha contra la discriminación de la mujer. Para ello tiene como aliada a la Organización de las Naciones Unidas, que declaran el año 1975 el año Internacional de la Mujer, año en el que tiene lugar la I Conferencia Mundial de la Mujer en México. Se puede decir que es entonces cuando aparecen las políticas públicas que tienen como objetivo promover la igualdad de género —entonces llamadas de “promoción de la mujer”—, ya que significa que, por primera vez, los gobiernos reconocen oficialmente que pueden y deben hacer algo respecto a dicha discriminación. Desde entonces ha habido una evolución constante hacia un concepto cada vez más complejo de las desigualdades de género y, por lo tanto, de las políticas que tratan de erradicarlas y paliarlas.

De hablar de la igualdad de derechos y la discriminación de la mujer (así, en singular), se pasa poco a poco a reconocer que las diferencias entre mujeres y hombres están enraizadas en la construcción social de los roles de género —basados por defecto en la dominación y las normas masculinas— y en unas relaciones de poder desiguales, más que en las diferencias biológicas entre las personas. Esto hace que se comience a hablar de género, más allá de la discriminación de los sexos, de la necesaria igualdad de hecho —y más allá de igualdad de oportunidades, de resultados—, y de la consideración de diferencias entre las mujeres (en plural), considerando la importancia de la interseccionalidad, o cómo el género interactúa también con otras desigualdades (bien sean de clase, diversidad funcional, origen étnico, edad, orientación sexual, etc.).

Además de unas políticas de género con intervenciones cada vez más complejas, también se da, en paralelo, un desarrollo académico de las teorías feministas y de género que informan e inspiran la formulación de dichas políticas. Se leen tesis, se escriben libros y artículos, y se desarrolla un área de estudios cada vez más reconocida y productiva. Esto ayuda a identificar los a menudo invisibles mecanismos de segregación, mantenimiento y

reproducción de las desigualdades de género en diferentes ámbitos.

Uno de los hitos importantes de la lucha de la desigualdad a través del compromiso de los poderes públicos, es la 4ª Conferencia Mundial de las Mujeres en Pekín en 1995. Allí se adopta explícitamente la llamada estrategia del *mainstreaming* de género por la Plataforma de Acción. Más allá de la igualdad de derechos y de oportunidades, plantea una estrategia global para promocionar la igualdad de género, que consiste en llevar los asuntos de género a la ‘corriente principal’ de la sociedad, en un intento transversal y de normalización de la integración de la perspectiva de género en todos y cada uno de los sectores de política. Así, “los gobiernos y otros agentes sociales deben promover una política activa y visible de integración de una perspectiva de género en todas las políticas y programas, a fin de que se analicen, antes de adoptar decisiones, sus posibles efectos en las mujeres y los hombres” (Plataforma para la Acción de Pekín, 1995).

La estrategia de *mainstreaming* ha tenido muchos problemas en su implementación, porque requiere cambios muy profundos en las instituciones, en sus procedimientos y actuaciones, así como en la voluntad y competencia de muchas personas. Entre otras cosas, esta estrategia transversal —se trata de que se hagan todas las políticas públicas con perspectiva de género— se ha utilizado para dismantlar algunas estructuras gubernamentales y políticas específicas de género, con la excusa de que estas últimas ya no hacían falta. También tiene el riesgo de que, al generalizarse a todas las políticas y sectores, el trabajo y la responsabilidad de incorporar la perspectiva de género termine diluyéndose, siendo una responsabilidad compartida por todos, sin que nadie acabe asumiéndolo, a modo del famoso dicho popular español de “uno por otro y la casa sin barrer”.

En este sentido, queda claro ya en los primeros años de puesta en marcha del *mainstreaming* de género que se trata de una estra-

tegia dual que debe contemplar tanto unas políticas a largo plazo que consigan que la igualdad de género se incorpore en las agendas de los diferentes sectores para hacer prevención de desigualdades, como acciones, políticas y fondos específicos de género que ataquen el problema inmediato de las presentes desigualdades de género.

Existe una amplia literatura que habla sobre las dificultades de implementación del *mainstreaming* de género. Principalmente se le achaca su tendencia hacia una deriva tecnocrática y despolitizada que ha hecho que, con frecuencia, sólo se “cubra el expediente” contando simplemente cuántas mujeres se han beneficiado de determinadas políticas, y vaciando y diluyendo su necesario e intrínseco carácter transformador.

En un principio, siguiendo a Mieke Verloo (2005), quien ejerció de coordinadora del Grupo de Especialistas en Gender Mainstreaming en el Consejo de Europa (1998), se quiso presentar como algo armonioso y aparentemente más sencillo para que los gobiernos “compraran” la necesidad de su puesta en marcha. Esto ha podido contribuir a esa tendencia tecnocrática y de vaciado de su contenido más político, verdadero motor de cambio. También se le ha acusado de ser un concepto occidental impuesto, teórico, muy fácil de desarrollar en sus dimensiones más técnicas, pero muy difícil de poner en práctica de forma real.

¿Pero qué significa e implica realmente el *mainstreaming* de género? En realidad estamos hablando de algo bastante más revolucionario y con potencial transformador. No sólo nace de las teorías feministas y, por lo tanto reta las normas existentes, las relaciones de poder, y el *status quo*, sino que sobre todo, al cuestionar la aparente neutralidad de género de los programas y políticas públicas, está cuestionando también el proceso de formulación de políticas en general. Como se ha mencionado antes, es una estrategia de largo alcance que requiere cambios profundos en las culturas institucionales y organizativas. En de-

finitiva, una estrategia difícil y que implica riesgos, pero que a su vez tiene un alto poder transformador.

Evaluación y género

Siguiendo la estrategia dual del *mainstreaming* de género, es necesario distinguir entre: 1) Hacer evaluación de las acciones que tienen como objetivo la perspectiva de género, y aquí incluyo tanto la evaluación de las políticas específicas y el propio *mainstreaming* de género; y 2) Hacer cualquier evaluación desde una perspectiva de género, incluyendo aquí los diferentes términos utilizados en la actualidad, la evaluación responsiva al género y la evaluación feminista.

Respecto a la primera, es necesario hacer **evaluación de las políticas específicas de género**, como lo es hacerlo de cualquier otro tipo de políticas, programas e intervenciones. Bien es cierto que son intervenciones que suelen estar fuertemente cuestionadas. Ya que por su propia naturaleza pretenden una subversión del *status quo* y una transformación de las relaciones de poder tradicionales, necesitan de una evaluación completa y comprensiva que incluya su conceptualización y diseño, además de los procesos de implementación y, por supuesto, sus resultados e impactos. Especialmente, resulta clave aquí no olvidarse de la evaluación del diseño (que suele ser la eterna olvidada), y explorar cuál es la definición del problema –la desigualdad de género- y sus múltiples interpretaciones, ya que está suficientemente fundamentada la facilidad con la que las propias políticas de género, en un intento de adaptación al sistema y a los marcos dominantes, se traicionan a sí mismas dejando marginados, en muchas ocasiones, los objetivos de la igualdad (Bustelo y Lombardo, 2007; Lombardo et al., 2009).

Otro aspecto clave de la evaluación de las políticas que tienen como principal objetivo la promoción de una mayor igualdad de género, es la evaluación de la propia estrategia del

mainstreaming 'per se'. Cuando ha habido algún intento de evaluar políticas de *mainstreaming*, casi siempre se ha tratado de ir a ver los resultados, es decir, al intento de medir qué había cambiado como consecuencia de haber incorporado la perspectiva de género en cada una de las políticas correspondientes. Esto es un intento muy loable, pero generalmente muy poco fructífero si antes no se ha analizado cómo está diseñada dicha estrategia de *mainstreaming*, cuáles son sus dificultades y las resistencias que se generan en su puesta práctica, y si las y los múltiples actoras/es que supuestamente deben participar activamente en ella lo están haciendo y lo hacen coordinadamente, además de los resultados intermedios que va consiguiendo.

Efectivamente, el "*mainstreaming*" exige¹ que la perspectiva de género se incorpore en todas las políticas a todos los niveles, en todas las fases (¡incluyendo la evaluación!), y por parte de los/as actores/as normalmente involucrados en la elaboración y puesta en práctica de las políticas. Y es aquí cuando aparece nuestro segundo componente de la relación entre género y evaluación: la **evaluación desde la perspectiva de género**, que implica aplicar dicha perspectiva a todas las evaluaciones que hagamos de otras intervenciones, programas y políticas que no necesariamente tengan entre sus objetivos principales la consecución de una mayor igualdad. ¿Pero en qué se diferencia una evaluación normal de otra con perspectiva de género? ¿Qué implica hacer una evaluación desde una perspectiva de género?

Existen, en primer lugar, unas implicaciones de carácter político: tiene que darse un verdadero deseo y voluntad transformadora, no sólo por parte de quienes hacen la evaluación sino también por parte de quienes la conciben y la encargan. La aplicación de una perspectiva de género en evaluación también implica, como punto de partida, el cuestionamiento de que todo proyecto, programa o política a evaluar sea neutral respecto al género. Y para ello se necesita conocimiento experto de género, además de un conocimiento de área (es difícil que se

pueda hacer un buen análisis de género en educación, o en energía, si no se es experto en esos campos), y también conocimiento del contexto en el que se produce la intervención que se va a evaluar. Ese conocimiento experto —que no debe obviarse aun cuando hagamos un esfuerzo de formación en género a todas las personas implicadas en la evaluación— es el que nos permitirá entender la preponderancia y el dominio de las normas masculinas que operan —la mayoría de las veces de manera invisible— en toda política pública, y buscar las preguntas y los análisis necesarios. Se necesita, por lo tanto, hacer visible lo invisible, y por eso una evaluación con perspectiva de género debe estar abierta a lo invisible, lo no esperado, lo no definido; para ello se necesita creatividad y espíritu crítico. Es necesario dejarse informar por las teorías feministas y de género, para que nos inspiren sobre qué y cómo evaluar.

También la evaluación desde la perspectiva de género tiene unas implicaciones de carácter metodológico. En primer lugar hace falta algo aparentemente tan sencillo como tener datos desagregados por sexo, lo que implica también una voluntad política de que así sea, ya que aunque se ha mejorado mucho en los últimos años, todavía existen resistencias a considerar que esta desagregación es importante. Al reclamar el *mainstreaming* un foco en las personas (mujeres y hombres, para analizar los efectos diferenciados en unas y otros), la evaluación debe poner énfasis en la comprensión de los efectos de las acciones administrativas en las personas beneficiarias de dichas acciones, lo que aconseja la necesaria realización de preguntas en su contexto e incluso los estudios de caso. A su vez, este foco en las personas implica también una participación y colaboración de esas personas en la evaluación, de lo que también se deduce —algo que ya se había identificado como componente esencial del *mainstreaming* de género— la necesidad de la consulta como herramienta básica para la incorporación de la perspectiva de género.

Por lo tanto, un componente participativo y cualitativo parece especialmente adecuado y,

en cualquier caso, una orientación de métodos mixtos que utilice sinérgicamente aproximaciones más cuantitativas y cualitativas. Desde el punto de vista metodológico, una evaluación desde la perspectiva de género también implica el cuestionamiento de cualquier listado de criterios e indicadores previamente establecidos. Estos listados nos pueden orientar en la búsqueda, pero nunca determinar lo que debemos preguntarnos sin hacer antes un buen diagnóstico de la situación evaluativa y sobre qué, para qué y para quiénes se quiere evaluar. Es importante resaltar que los indicadores, incluso los de género, deben estar al servicio de las preguntas y los criterios de evaluación, y no al contrario.

En general, para conseguir una integración de la perspectiva de género, ésta debe incluirse en todas las fases de proceso de evaluación: 1) en la motivación para evaluar y la preparación del encargo y los términos de referencia, 2) en la asignación de recursos específicos para la evaluación y en la selección de un equipo evaluador con experiencia y conocimiento experto en género, 3) en el diagnóstico de la situación evaluativa y la identificación de agentes críticos (*stakeholders*), 4) en la elaboración y definición de preguntas, criterios e indicadores de evaluación, 5) En la elección de la aproximación metodológica, así como los métodos y técnicas y el trabajo de campo, y 6) en la elaboración de informes, comunicación de resultados y uso de la evaluación.

Se trataría de ponerse las gafas de género en cada una de las fases, pero aquí una idea clave es que ninguna fase garantiza, por sí misma y de forma aislada, que la evaluación incorpore la perspectiva de género. Un análisis interesante que realizamos hace unos años (Ligero et. al, 2012) para reflexionar sobre cómo hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo, concluye en esta línea que hay unas fases que resultan especialmente importantes para introducir la perspectiva de género. Estas son, en primer lugar, el encargo de evaluación y, en concreto, que la institución que la

encarga sea sensible al género, y que la mirada de las evaluadoras tenga dicha perspectiva, es decir que haya sensibilidad al tema y un mínimo conocimiento de género.

En segundo lugar, también es clave la definición de la unidad de evaluación, es decir, lo que se va a evaluar, y que esto incluya la evaluación del diseño de la intervención.

En tercer lugar, la selección de la aproximación evaluativa resulta también importante, ya que hay enfoques que en principio son más propicios a la inclusión de una mirada de género —por ejemplo un modelo orientado al cambio crítico o paradigma transformador sobre uno de juicios sumativos finales. Y por último, la definición de criterios y preguntas y su operacionalización. El resto de las fases, aunque fueran sensibles respecto al género, no garantizarían en ningún caso por sí solas una perspectiva de género.

Para terminar, me gustaría reiterar la necesidad de evaluar las políticas de género, incluyendo la estrategia de *mainstreaming* de género, y también de incorporar la perspectiva de género a toda evaluación. La evaluación que anteriormente se denominaba evaluación “sensible” al género, se ha ido convirtiendo en los últimos años, a partir de algunas críticas que se realizaron por parte de evaluadoras especializadas que reclamaban un término más pro-activo, en una evaluación “responsiva”² al género.

La evaluación feminista, que se define a partir del libro seminal de Brisolara et al. en 2002, pone el foco central en las desigualdades de género, que considera estructurales y sistémicas. También reconoce que la evaluación es una actividad política y que existen diferentes formas de conocimiento, siendo algunas más privilegiadas que otras, por lo que hay que poner atención en las personas más marginadas, y procurar que el conocimiento que produce la evaluación sea un recurso de y para la gente que lo genera, lo sostiene y lo comparte.

Aunque Podems (2010) ha propuesto diferenciar entre enfoques de género en evaluación y evaluación feminista, desde mi punto de vista, la evaluación feminista es la necesaria inspiración de cualquier enfoque de género en evaluación, algo que debe vigilar y analizar críticamente para que no pierda su contenido político y su carácter transformador.

¿Por qué es entonces necesario que se incorpore una perspectiva de género en evaluación? Primero, porque mejora el diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas, y por lo tanto su calidad. Entre otras cuestiones, permite mantener una mirada crítica y reflexiva y un diagnóstico continuado de las posibles desigualdades, a la vez que asegura que la perspectiva de género no se evapore a lo largo del proceso de formulación e implementación de las políticas. Igualmente, y por todas las transformaciones que plantea, fomenta y pretende valorar el cambio institucional y de cultura organizativa necesarios para la transformación de género. Por último, impulsa la rendición de cuentas en términos de igualdad de género e incide políticamente para la mejora en esta dirección.

Notas

¹ El *mainstreaming* de género se define como la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de política, de forma que la perspectiva de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las fases, por parte de los

actores normalmente implicados en su proceso de elaboración (Grupo de Especialistas en *Gender Mainstreaming* del Consejo de Europa, 1998).

² El término “responsivo existe en castellano, aunque es muy poco utilizado. Se refiere a una evaluación con capacidad de respuesta ante el género. Las alternativas de traducción –sensible, comprensiva– no son buenas, no hacen justicia a su equivalente en inglés, y por eso se utiliza “evaluación responsiva”.

Bibliografía

- Brisolara S, Seigart D and Sengupta S (eds) (2014) *Feminist Evaluation and Research: Theory and Practice*. New York: Guilford Press.
- Bustelo M (2017) Evaluation from a gender+ perspective as a key element for (re)gendering the policymaking process. *Journal of Women, Politics & Policy* 38(1): 84-101.
- Espinosa J and Tamargo M (2015) ¿Cómo integrar un enfoque transformador de género en la evaluación de políticas públicas? Debates y propuestas. En: *Decisiones en contextos de cambios: Interpe-laciones e inspiraciones de la Conferencia de Beijing*, *SinerGias*, n°5. Buenos Aires: PRIGEPP-FLACSO Argentina.
- Ligerio J A, Espinosa J, Mormeneo C y Bustelo M (2014) *Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derecho humanos para el desarrollo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Podems D (2010) Feminist Evaluation and Gender Approaches: There's a Difference? *Journal of Multidisciplinary Evaluation* 14 (6): 1-17.
- Seigar D and Brisolara S (eds) (2002) *Feminist Evaluation. Explorations and Experiences: New Directions for Program Evaluation*.